Gemeente Losser
verslingerd aan de dinkel

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Losser.

Nr. 4032
16 januari
2015

Referendumverordening gemeente Losser

De raad van de gemeente Losser;

gelet op artikel 149 Gemeentewet;

gelezen het initiatiefvoorstel van de fractie van Burgerforum;

BESLUIT:

vast te stellen de volgende

Referendumverordening

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. raadplegend referendum: een op initiatief van de raad gehouden stemming over een mogelijk door de raad te nemen besluit of over meerdere door de raad geformuleerde alternatieven voor een eventueel te nemen besluit;
b. raadgevend referendum: een op initiatief van de bevolking gehouden stemming waarbij de kiesgerechtigden zich uitspreken over een concept-raadsbesluit;
c. kiesgerechtigden: diegenen die stemrecht hebben voor de verkiezing van de leden van de raad.

Artikel 2. Referendabele besluiten

1. Een referendum wordt alleen gehouden over een besluit dat naar de oordeel van de raad ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.
2. Een referendum wordt in in ieder geval niet gehouden over:
   a. individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen en, schenkingen;
   b. de hoogte van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden;
   c. de vaststelling, wijziging of intrekking van de arbeidsvoorwaardenregeling en daaruit voortvloeiende besluiten met betrekking tot de griffier en de medewerkers van de griffie;
   d. de vaststelling van de gemeentelijke begroting en de rekening;
   e. de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen;
   f. een besluit over het voor kennisgeving aannemen van notities en rapporten;
   g. een besluit in het kader van deze verordening;
   h. een besluit ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever waaromtrent de raad geen beleidsvrijheid heeft;
   i. een besluit dat naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden; of
   j. een besluit waarvan de raad van mening is dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden.

Artikel 3. Samenstelling referendumcommissie

1. De raad stelt een onafhankelijke referendumcommissie in en benoemt en ontslaat haar leden.
2. De referendumcommissie bestaat uit drie leden en kiest uit haar midden een voorzitter.
3. Voor de besluitvorming is een quorum vereist van twee leden. Bij het staken van stemmen is de stem van de voorzitter doorslaggevend.
4. De commissie wordt ondersteund door de griffier of een door de griffier aan te wijzen medewerker van de griffie.
5. De voorzitter en de leden van de commissie kunnen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur van Losser.
6. De leden worden benoemd voor een periode van vier jaar. Aftredende leden kunnen worden herbenoemd.
7. De leden kunnen te allen tijde ontslag nemen. Zij die aftreden of ontslag hebben genomen blijven hun functie waarnemen totdat in hun opvolging is voorzien.

Artikel 4. Taken referendumcommissie

1. De commissie heeft tot taak:

a. de raad te adviseren over de toepassing van artikel 2;
b. de raad een voorstel te doen voor de vraagstelling van een referendum;
c. toezicht te houden op de uitvoering van de verordening en de organisatie van het referendum;
d. toezicht te houden op de objectiviteit van de door de gemeente te verstrekken voorlichting;
e. de raad te adviseren over de verdeling van het subsidieplafond bedoeld in artikel 10, tweede lid; en
f. de raad te adviseren over de evaluatie van gehouden referenda en van voorstellen en verzoeken die niet tot een referendum hebben geleid.

2. De commissie adviseert voorts gevraagd en ongevraagd over aanpassingen van deze verordening, over de bij referenda en referendumverzoeken te volgen procedure en over alle overige zaken die het referendum betreffen.
3. De adviezen van de commissie zijn openbaar.

Artikel 5. Raadplegend referendum
1. Eén of meer leden van de raad kunnen een voorstel doen tot het houden van een raadplegend referendum.
2. Het voorstel wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van de raad en bevat een probleemstelling met daarbij een toelichting.
3. De raad toetst het voorstel aan de in artikel 2 gestelde uitzonderingen en besluit aansluitend of een raadplegend referendum kan worden gehouden.
4. De voorzitter van de raad maakt het besluit inzake het houden van een raadplegend referendum zo spoedig mogelijk bekend op de in de gemeente gebruikelijke wijze.

Artikel 6. Inleidend verzoek raadgevend referendum
1. Een inleidend verzoek om een raadgevend referendum te houden wordt uiterlijk één week voor de plenaire behandeling van het concept raadsbesluit bij de raad ingediend. Het verzoek is voorzien van een dagtekening en vermeldt om welk concept besluit het gaat.
2. Het verzoek wordt ondersteund door ten minste 150 handtekeningen van kiesgerechtigden. Elke handtekening gaat vergezeld van een daarbij behorende naam, adres, woonplaats en geboortedatum.
3. De in het tweede lid bedoelde ondersteuningsverklaringen worden geplaatst op een daartoe door het college verstrekt standaard formulier, dat ter ondertekening op het gemeentehuis ligt. Bij het plaatsen van een handtekening op een lijst dient de kiesgerechtigde zich te legitimeren met een geldig identiteitsbewijs.
4. Indien het verzoek voldoet aan het bepaalde in de voorgaande leden, beslist de raad, met in achtneming van artikel 2, of het verzoek tot het houden van een referendum wordt ingewilligd.
5. Als het verzoek wordt ingewilligd, wordt het concept raadsbesluit waarop het referendumverzoek betrekking heeft in de vergadering van de raad plenair behandeld.
6. De stemming over het concept raadsbesluit, zoals dat luidt na verwerking van de aanvaarde amendementen, wordt aangehouden tot de eerstvolgende vergadering na de dag waarop het referendum wordt gehouden, tenzij eerder negatief over de ontvankelijkheid van het referendumverzoek wordt beslist.

Artikel 7. Definitief verzoek
1. Kiesgerechtigden dienen binnen zes weken na de dag dat de raad het besluit bedoeld in artikel 6 vierde lid, heeft genomen, een definitief verzoek om een referendum te houden in.
2. Dit verzoek wordt ondersteund door ten minste 1.500 handtekeningen van kiesgerechtigden.
3. Artikel 6 tweede lid, tweede volzin en artikel 6 derde lid, zijn van toepassing.
4. Als het verzoek voldoet aan het bepaalde in de voorgaande leden neemt de raad een besluit over het houden van het referendum.

Artikel 8. Datum
De raad stelt tegelijk met het besluit om een referendum te houden, of zo spoedig mogelijk daarna, gehoord het college, de dag vast waarop het referendum wordt gehouden.

Artikel 9. Vraagstelling
In het referendum wordt aan de stemgerechtigden gevraagd of zij voor of tegen een mogelijk door de raad te nemen besluit zijn, dan wel wordt aan hen de keuze uit een aantal alternatieven. Bij de keuze uit meedere alternatieven wordt duidelijk aangegeven hoe de uitslag wordt vastgesteld.

Artikel 10. Budget
1. De raad stelt een budget beschikbaar voor de voorlichting en voor de organisatie van een referendum.

2. Tevens stelt de raad een subsidieplafond vast voor subsidies aan de verzoekers van het referendum en aan maatschappelijke organisaties voor het organiseren van debat en publiciteit over het onderwerp waarop het referendum betrekking heeft. De raad bepaalt daarbij volgens welke verdeelsleutel het subsidieplafond over de groepen van subsidiegerechtigden wordt verdeeld.
3. Het college beslist op de aanvragen om subsidie in volgorde van ontvangst.

Artikel 11. Uitvoering
Het college is belast met de organisatie en uitvoering van het referendum.

Artikel 12. Procedure stemming
De bepalingen van de Kieswet en het Kiesbesluit zijn op de gang van zaken bij het referendum van overeenkomstige toepassing.

Artikel 13. Geldigheid van de uitslag
1. Het referendum is geldig, indien het aantal geldig uitgebrachte stemmen meer bedraagt dan 30 % van het aantal kiesgerechtigden.
2. De uitslag van het referendum wordt berekend op basis van de gewone meerderheid van het totale aantal uitgebrachte stemmen.

Artikel 14. Strafbepalingen
Met een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie wordt gestraft degene die:
a. stembiljetten, volmachtbewijzen of stempassen namaakt of vervalst met het oogmerk deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
b. stembiljetten, volmachtbewijzen of stempassen die hij zelf heeft nagemaakt of vervalst of waarvan de valsheid of vervalsing hem, toen hij deze ontving, bekend was, opzettelijk als echt en onvervalst gebruikt of door anderen doet gebruiken, dan wel deze met het oogmerk om deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, in voorraad heeft met het met het oogmerk deze wederrechtelijk te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
c. als gemachtigde stemt voor een persoon, wetende dat deze is overleden;
d. bij een verkiezing door gift of belofte een kiezer omkoopt om volmacht te geven tot het uitbrengen zijn stem;
e. stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun oproepingskaart, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze kaart af te geven.

Artikel 15. Inwerkingtreding
Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2015.

Artikel 16. Citeertitel
Deze verordening wordt aangehaald als 'Referendumverordening 2015'.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 9 december 2014

De griffier,
De voorzitter,

Toelichting

De verordening is geschreven vanuit de duale verhoudingen. Dit is de reden dat de opmerking "gelezen het voorstel van het college van ... (datum), nr. ..., inzake referendum" niet in de considerans is opgenomen. Een referendum verordening waarbij de mogelijkheid wordt gegeven een referendum te organiseren over een concept raadsbesluit is bij uitstek een instrument van de raad. In de praktijk wordt dan ook regelmatig een referendumverordening middels het initiatiefrecht op de agenda van de raad geplaatst.

In de verordening worden diverse taken niet gedelegeerd aan het college maar aan de raad (cq griffie) gelaten. De organisatie en uitvoering van het referendum zelf, nadat duidelijk is dat dit er komt, ligt uiteraard wel bij het college.

Dat het initiatief voor het vaststellen van de verordening bij de raad ligt neemt niet weg dat het gewenst kan zijn advies te vragen aan het college. Deze zal immers de organisatie en uitvoering ter hand moeten nemen. Doorgaans zijn lokaal afspraken gemaakt over de mogelijkheid voor het college om te adviseren bij initiatieven vanuit de raad.

Artikel 1. Begripsbepalingen

a. en b. Deze artikelen behoeven geen toelichting.

c. Wat betreft de kiesgerechtigden is aangesloten bij degenen gerechtigd zijn deel te nemen aan de raadsverkiezingen. Dit is geregeld in artikel B3 en artikel J1 van de Kieswet. Een referendum is alleen mogelijk binnen het grondgebied van de eigen gemeente.

Artikel 2. Referendabele besluiten

Alleen concept besluiten van de raad kunnen onderwerp van een referendum zijn. De besluiten genomen door het college of door de burgemeester zijn niet referendabel (op grond van deze verordening, deze bestuursorganen kunnen desgewenst zelf een referendumregeling opstellen). Een aantal onderwerpen waarover de raad een besluit kan nemen, lenen zich minder goed voor een referendum. In deze verordening is een lijst met uitzonderingen opgenomen, gebaseerd op de ervaringen van onder meer de Tijdelijke referendumwet en autonome gemeentelijke verordeningen. Enerzijds dient voorkomen te worden dat de verordening een leeg instrument wordt waarbij het praktisch onmogelijk wordt een referendum te organiseren. Anderzijds is het voor de burger belangrijk dat duidelijk is over welke besluiten geen referendum kan worden gehouden.

In het vorige VNG model was de volgende uitzonderingsgrond opgenomen: waarbij het belang van het referendum niet opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de raad voor kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving. Deze is geschrapt omdat dit als onder de algemene uitzonderingsgrond valt. De algemene uitzonderingsgrond benadrukt en garandeert de beoordelingsvrijheid van de raad. Deze uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld toegepast worden indien er over het onderwerp al een Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure is geweest, of in het geval van korte termijnen waarop het besluit genomen moet worden of de mogelijkheid van grote financiële claims.

Artikel 3. Samenstelling referendumcommissie

In het geval er een referendum wordt gehouden is het raadzaam dat er een referendumcommissie wordt ingesteld. Het onderwerp wat ten grondslag ligt aan het referenduminitiatief is doorgaans politiek gevoelig. Burgers zijn van mening dat de raad gecorrigeerd dient te worden. Maar het is wel de gemeente die het referendum en de voorlichting organiseert. Een 'pettenprobleem' komt in de praktijk bij referenda vaak voor. Een onafhankelijke referendumcommissie kan dan de neutrale derde partij zijn die toeziet op de organisatie en uitvoering van het referendum.

In het model-verordening is gekozen voor een permanente commissie met vijf leden. In het initiatiefvoorstel wordt de mogelijkheid geboden dit aantal te beperken tot drie. Het kan zijn dat de leden van de commissie lange tijd niet bijeenkomen. Als er geen referenduminitiatief is, zal er doorgaans geen reden zijn om te vergaderen. Door meer leden te benoemen dan nodig voor het quorum wordt een oplossing gegeven in het geval één van de leden afwezig is of zich wil onthouden van deelname in verband met mogelijke belangenverstrengeling.

Er is niet expliciet geregeld dat leden (bijv. in geval van niet functioneren) ontslagen kunnen worden. In het algemeen geldt dat diegene die benoemt ook kan ontslaan.

Artikel 4. Taken referendumcommissie

Deze commissie heeft diverse adviserende taken gekregen. Daarnaast wordt de onafhankelijke positie ondersteund door de mogelijkheid gevraagd en ongevraagd advies te geven.

De commissie adviseert, bij een inleidend verzoek, over de toelaatbaarheid van het onderwerp. Dit hangt samen met de in **artikel** 2 opgenomen onderwerpen waarover geen referendum gehouden kan worden. Verder doet zij een voorstel voor de vraagstelling van het referendum. De vraag moet eenduidig zijn en begrijpelijk voor de burgers. Wat betreft het toezicht op de objectiviteit van de door de gemeente verstrekte voorlichting kan gedacht worden aan een bijv. een folder waarin argumenten pro en contra worden genoemd. De bevoegdheid van de commissie strekt zich niet uit tot de door de burgers gevoerde campagne. De vrijheid van meningsuiting staat daarin voorop. De commissie heeft ook een rol bij de advisering van de verdeling van de beschikbaar gestelde subsidie. Deze advisering ziet onder meer op de verdeelsleutel die wordt vastgesteld. Zo kan besloten worden dat 40 % van de subsidiegelden bestemd is voor activiteiten van voorstanders van het besluit, 40% voor tegenstanders en 20% voor neutrale/informerende activiteiten. De commissie heeft ook een rol bij de evaluatie van gehouden referenda en bij de evaluatie van referendumverzoeken welke niet tot een referendum hebben geleid. Deze taak is een logisch gevolg van de toezichthoudende taak bij het hele referendumproces.

Artikel 5. Raadplegend referendum

Bij een raadplegend referendum komt het initiatef tot het houden van een referendum vanuit de raad. Het initiatief kan liggen bij 1 of meerdere raadsleden en/of fracties. De raad beslist of er een referendum wordt gehouden onder de kiesgerechtigden van de gemeente. Dit kan zijn over een mogelijk te nemen besluit of een keuze uit meerdere alternatieven voorafgaande aan een te nemen besluit. De raad zal vooraf aan moeten geven hoe men omgaat met de uitslag. Zie artikel 9: Vraagstelling. Het is mogelijk dat er een vervolg komt op de stemming, waarbij de keuze in tweede instantie zal gaan uit de twee alternatieven die de meeste stemmen hebben gekregen.

Artikel 6. Inleidend verzoek raadgevend referendum

Kiesgerechtigden nemen het initiatief tot een raadgevend referendum. Hiertoe kunnen zij een verzoek indienen tot het houden van een referendum. Een referendum biedt de burgers de mogelijkheid aan de noodrem te trekken als hun politieke vertegenwoordigers een besluit dreigen te nemen dat in hun ogen verkeerd is. Het is logisch dat burgers dan ook zelf kunnen beslissen wanneer dit noodzakelijk is. In het model is gekozen voor een eenvoudige procedure. Het inleidend verzoek wordt een week voor de raadsvergadering ingediend bij de griffier en wordt later mogelijk gevolgd een definitief verzoek. Door de duale verhoudingen wordt het verzoek formeel ingediend bij de griffier, praktisch gezien zal de medewerking van het ambtelijk apparaat nodig zijn. Het doel van het inleidend verzoek is tweeledig. De raad moet op korte termijn beslissen of een onderwerp referendabel is en niet valt onder de uitzonderingen genoemd in artikel 2. De referendumcommissie adviseert hierbij. Daarnaast moet aangetoond worden dat een onderwerp niet alleen maar leeft bij enkele mensen maar op enig draagvlak in de gemeente kan steunen. Hiertoe worden een aantal handtekeningen overlegd. Op korte termijn is het voor burgers dan duidelijk of het zin heeft om handtekeningen te verzamelen ter ondersteuning van het definitief verzoek.

Handtekeningenlijsten

Bij het verzamelen van de handtekening kan worden gekozen voor een 'haal' of een 'brengsysteem'. In het eerste geval wordt het ophalen van de vereiste handtekeningen aan de initiatiefnemers overgelaten. In het tweede geval dienen kiesgerechtigden hun handtekening te plaatsen in de daarvoor aangewezen plaatsen, zoals de publieksbalie in het gemeentehuis. Uit de evaluatie van de Trw blijkt dat een groot nadeel van het haalsysteem is dat de controle op handtekeningen een tijdrovend karwei is en door onvolledig ingevulde lijsten veel handtekeningen ongeldig moeten worden verklaard. In dit model is gekozen voor het brengsysteem op het gemeentehuis zodat direct de identiteit (kiesgerechtigdheid) van de ondertekenaar gecontroleerd worden aan de hand van het GBA. Om de controle op de kiesgerechtigheid zo makkelijk mogelijk te maken is een legitimatieplicht opgenomen. Dit is voor een burger niet extra belastend, gezien de Wet op de identificatieplicht heeft een burger dit bij zich. Het is uiteraard mogelijk om op andere plaatsen in de gemeente handtekeningen te laten zetten, zij het dat dan niet direct in de GBA de controle op kiesgerechtigdheid kan plaatsvinden. Gezien de controle op identiteit ligt het voor de hand om aan de gemeente gebonden openbare instellingen zoals de brandweerkazerne of openbare bibliotheek te kiezen.

Bij het controleren van de handtekeningen moet beoordeeld worden of diegenen die de ondersteuningsverklaring indient op dat moment kiesgerechtigd zou zijn voor de raadsverkiezingen. Immers bij het zetten van de handtekening is nog niet bekend of en zo ja wanneer het referendum

gehouden wordt en kan dus niet gewerkt kan worden met een apart bestand van kiesgerechtigden voor het referendum.

De handtekeningen moeten worden geplaatst op van gemeentewege verstrekte lijsten. Op basis van artikel 4:4 Awb (aanvraagformulier beschikkingen) heeft de gemeente de bevoegdheid om een formulier voor het aanvragen en het verstrekken van gegevens vast te stellen. Het inleidend verzoek is te beschouwen als een aanvraag in de zin van de Awb.

Wat betreft de procedure van het inleidend verzoek moet allereerst een termijn worden vastgesteld waarbinnen de handtekeningen moeten worden ingeleverd. Hier is gekozen voor een korte termijn van één week voor de raadsvergadering. De achterliggende gedachte is dat op deze manier in de raadsvergadering zelf besloten kan worden of er voldoende geldige handtekeningen zijn verzameld zodat de volgende fase in het proces (het definitieve verzoek) kan ingaan.

Drempel inleidend verzoek

Bij de hoogte van de drempel die wordt gesteld ten aanzien van het verzoek om een referendum, kan worden aangesloten bij de voorstellen van de commissie Biesheuvel over een correctief referendum op decentraal niveau. De commissie ging uit van 50% van de kiesdeler van de laatst gehouden verkiezing van de raad. De commissie achtte de hoogte van deze drempel niet te hoog om een verzoek tot referendum onmogelijk te maken, maar wel hoog genoeg om te voorkomen dat een referendum wordt aangevraagd dat te weinig draagvlak vindt onder de bevolking.

In de Tijdelijke referendumwet werd gekozen voor een systeem waarbij de gemeentegrootte (aantal inwoners) bepalend is. Schematisch weergegeven ziet dat er zo uit:

Aantal kiesgerechtigden in gemeente	**Inleidend verzoek**			**Definitief verzoek**
Minder dan 20.001	1%	mits min. 50, max. 125	10%	mits min.200, max. 1250
20.001 – 40.000	0,7%	mits max. 200	7%	mits max. 2250
40.001 – 100.000	0,5%	mits max. 300	6%	mits max. 5000
Meer dan 100.001	0,033%		5%	

Het opkomstpercentage bij de verkiezingen voor de gemeenteraad in 2010 was 50,18% in onze gemeente. Het totaal aantal uitgebrachte stemmen was 8.864. Het aantal stemgerechtigden was 17.664 op een inwoneraantal van 22.647 op 1 januari 2010.

Beslissing inleidend verzoek

Allereerst dient de raad, na advies van de referendumcommissie, vast te stellen of het verzoek een besluit betreft waarover op grond van de verordening een referendum niet is uitgezonderd.

Vervolgens wordt beslist of het inleidend verzoek is gedaan door het vereiste aantal kiesgerechtigden. De voorgeschreven eisen dient om de kiesgerechtigdheid te bepalen. Door de identificatie verplichting zal het aantal afgekeurde ondersteuningsverklaringen gering zijn.

Het besluit van de raad op het inleidend verzoek is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen staat bezwaar en beroep open.

Toepassing elektronische handtekening en DigiD

Wij hebben in het model geen mogelijkheid opgenomen om via een elektronische handtekening steun te verlenen aan een referendumverzoek. Een bestuursorgaan kan op grond van afdeling2.3 Awb de elektronische weg openstellen voor referendumverzoeken. Aan het gebruik van de elektronische weg kan het bestuurorgaan nadere eisen stellen. De elektronische weg voor referendumverzoeken komt naast en niet in plaats van de conventionele weg. Tot op heden is er nog geen ervaring opgedaan met het toepassen van een elektronische handtekening bij een referendumverzoek.

Bij het zetten van een handgeschreven handtekening ter ondersteuning van een referendumverzoek heeft de handtekening verschillende functies. Deze dient ter authenticatie en identificatie (vaststellen van de identiteit van een persoon) en om de wilsuiting vast te leggen (van belang in het kader van rechtsgevolg en of bewijsvoering). Deze functies zijn ook via de elektronische handtekening te bewerkstelligen.

Er zijn diverse niveaus van elektronische handtekeningen. Het verschil zit hem in de waarborgen waarmee de handtekening is omkleed. Een eenvoudige vorm van een elektronische handtekening is

een gescande handtekening die aan een elektronisch document is toegevoegd. De keuze voor het benodigde niveau van een handtekening dat voldoende betrouwbaar is voor de desbetreffende webdienst/handeling is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (art 2:15, derde lid Awb).

DigiD is een gemeenschappelijk authenticatiesysteem. DigiD wordt momenteel primair gebruikt voor de functie authenticatie. DigiD verifieert in dat geval iemands identiteit. DigiD kan worden gebruikt als elektronische handtekening. Hierbij geldt dat het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de keuze van niveau van elektronische handtekening voor een referendumverzoek en dient dit te regelen in haar beleid, gebruiksvoorwaarden richting de gebruikers (kiesgerechtigden). Het bestuursorgaan dient onder meer ook zorg te dragen voor de "logische associatie" tussen de ondertekenaar en de elektronische handtekening en vervolgens de elektronische handtekening en het document. Bovendien dient het bestuursorgaan gebruikers te informeren wanneer sprake is van authenticatie en wanneer van het plaatsen van een elektronische handtekening.

Het gebruik van DigiD zou voor burgers die over deze handtekening beschikken drempelverlagend kunnen werken. Voor hen is het eenvoudiger een referendumverzoek te ondersteunen via enkele handelingen op de computer dan om naar het gemeentehuis te gaan om een handtekening te zetten. Voor de gemeente is er geen sprake van werkbesparing. Zij zal ook de ondersteuningsverklaringen afgelegd via Digid moeten controleren op kiesgerechtigheid (woont deze persoon in de gemeente, is deze oud genoeg etc.).

Het is de vraag of er voor gebruik van DigiD zwaardere eisen gesteld dienen te worden qua aantal af te leggen ondersteuningverklaringen. De 'drempel' voor de burger en de tijd die het kost om een verzoek af te leggen is hoger indien dit dient plaats te vinden op het gemeentehuis. Indien geconcludeerd wordt dat er bij toepassing van Digid meer ondersteuningsverklaringen dienen te worden afgelegd, volgt de lastige vraag hoeveel dit dan zouden moeten zijn en hoe dit in verhouding dient te staan tot de handtekeningen die wel op het gemeentehuis zijn afgelegd.

Wij wijzen hierbij ook op een advies van de Kiesraad1 over digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen. De Kiesraad geeft aan dat het (..) 'op de duur mogelijk moet worden dat deze ook door middel van een digitale handtekening wordt afgelegd. Zolang nog geen voldoende veiligheidsgaranties op dit punt bestaan, is naar het oordeel van de Raad het indienen van verzoeken en ondersteuningsverklaringen in persoon op het gemeentehuis de enige betrouwbare optie.'

Op 19 februari 2009 heeft de Tweede Kamer gesproken over twee referenduminitiatiefvoorstellen. In dit debat komt eveneens de elektronische handtekening ter sprake. De minister wordt verzocht om aan te geven wanneer een betrouwbaar systeem mogelijk is om handtekeningen in te zamelen via DigiD. In dit debat wordt kort verwezen naar de discussie rond stemcomputers die niet betrouwbaar zijn en niet meer mogen worden ingezet bij verkiezingen. Ook wordt verwezen naar het advies van de Kiesraad.

De minister heeft op 16 maart 2009 de Tweede Kamer hierover geïnformeerd2. De minister geeft aan dat het nu nog niet mogelijk is om voldoende waarborgen te creëren om te gaan werken met digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen. Ook kan niet aangegeven worden op welke termijn dit wel het geval is. Ook wordt aangegeven dat indien er wel een betrouwbaar systeem is voor het elektronisch inzamelen van ondersteuningverklaringen er een discussie gevoerd dient te worden over de vraag of digitalisering gevolgen moet hebben voor de hoogte van de drempels.

Al met al zijn deze overwegingen rond DigiD de reden dat deze toepassing (nog) niet in de modelverordening is opgenomen en gekozen wordt voor het gebruik van handtekeningenlijsten die worden ondertekend op het gemeentehuis.

Artikel 7. Definitief verzoek

Als de raad van mening is dat het onderwerp referendabel is, zijn de initiatiefnemers weer aan zet. Zij moeten een verzoek doen tot het houden van een referendum en voldoende ondersteunende handtekeningen verzamelen. De procedure is in grote lijnen gelijk aan die bij het inleidende verzoek. De raad controleert of er voldoende (geldige) handtekeningen zijn verzameld. De toelaatbaarheid van het onderwerp is al eerder in de procedure, bij het inleidend verzoek, getoetst. Een voldoende aantal handtekeningen zal dan ook een positief besluit tot het houden van het referendum tot gevolg hebben.

Artikel 8. Datum

Het vaststellen van de datum waarop het referendum zal worden gehouden is voorbehouden aan de raad. Van belang is dat er voldoende tijd is om het referendum te organiseren (stemlokalen huren, bemensing stembureaus, drukwerk etc.) en dat er enige ruimte is om vakantie perioden (juli/augustus, december/januari) te overbruggen omdat deze niet geschikt zijn voor het houden van een referendum.

Het ligt voor de hand dat het advies van het college op dergelijke zaken ziet. De datum kan vallen op een dag waarop tevens andere verkiezingen worden gehouden, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Het combineren van verkiezingen is praktisch omdat de kiesgerechtigden niet twee maal naar de stembus hoeven te komen. Ook zorgt een combinatie doorgaans voor een hogere opkomst en voor een reductie in de kosten van een referendum. Uiteraard kunnen er ook meerdere referenda op dezelfde dag plaatsvinden.

Artikel 9. Vraagstelling

De raad beslist of en wanneer een referendum wordt gehouden en stelt ook de vraagstelling vast. Het meest voor de hand ligt een vraagstelling welke gekoppeld is met het voorgenomen besluit. Aan de kiezer wordt dan de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het concept raadsbesluit, waarover het referendum wordt gehouden, zijn. De vraagstelling moet wel voldoende duidelijk zijn, de referendumcommissie heeft tot taak hierover adviseren. Het is mogelijk om de vraagsteling tevens op te nemen op de stempas/oproepkaart.

Artikel 10. Budget

Er kan jaarlijks een vast bedrag op de begroting worden opgenomen voor het organiseren van referenda of er kan per referendum een budget worden vastgesteld. Hier is gekozen voor het laatste. Naast een bedrag voor de organisatie van het referendum zelf zal de voorlichting geld kosten. Dit betreft zowel de voorlichting door de gemeente zelf (uitleg over het conceptraadsbesluit) als de voorlichting door verschillende belangengroeperingen waaronder de initiatiefnemers van het referendum.

De referendumcommissie heeft een belangrijke adviserende rol. Zowel bij de totstandkoming van de beleidsregels op grond waarvan de subsidies kunnen worden verstrekt als de toekenning van de subsidies zelf.

Artikel 11. Uitvoering

Het feit dat het college is belast met de uitvoering, volgt uit de Gemeentewet (artikel 160, eerste lid onder b). Tot de organisatie behoren diverse taken, zowel de voorlichting over het onderwerp waarop het referendum ziet, als de inrichting en bemensing van de stemlokalen en het drukken van de stembiljetten en oproepkaarten/stempassen.

Artikel 12. Procedure stemming

Het ligt voor de hand om voor de procedures rond de stemming aan te sluiten bij de gang van zaken bij de raadsverkiezingen en dit niet allemaal opnieuw per verordening te regelen. Vandaar dat de Kieswet en het Kiesbesluit van overeenkomstige toepassing zijn. Dit omvat het hele proces van de termijn waarop bij de kiesgerechtigden de oproepkaart/stempas voor het referendum bezorgd dient te zijn als de werkwijze in het stembureau en de vaststelling en bekendmaking van de uitslag.

Artikel 13. Geldigheid van de uitslag

Wanneer ... procent van de kiesgerechtigden zijn stem heeft uitgebracht, wordt de uitslag van het referendum geacht geldig te zijn. Het percentage kan lager zijn dan het gemiddelde opkomstpercentage bij de raadsverkiezingen, maar moet hoog genoeg zijn om een drempel op te werpen. Op deze wijze komen alleen onderwerpen aan bod die door een redelijk deel van de bevolking als van belang worden beschouwd, zonder dat het praktisch onmogelijk zal worden een geldige uitslag te krijgen. In de Tijdelijke referendumwet werd uitgegaan van een gekwalificeerde meerderheid: een besluit is verworpen als de meerderheid van de opgekomen kiezers het besluit verwerpt en het aantal tegenstemmen tenminste 30% van de kiesgerechtigden bedraagt.

Artikel 14. Strafbepalingen

Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad op overtreding van een verordening straf stellen. Voor het bepalen van wat strafbaar is, is aangesloten bij de Kieswet, hoofdstuk Z.

Artikel 15. Inwerkingtreding

Dit artikel spreek voor zich.

Artikel 16. Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.

Bijlage

Meer informatie over referenda

Ontwikkelingen op wetgevingsgebied

De afgelopen jaren hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van het referendum. Op nationaal niveau blijkt geen parlementaire meerderheid te bestaan om een referendumwet vast te stellen. Momenteel zijn er wel (weer) twee initiatiefvoorstellen in behandeling bij de Tweede Kamer. Het voorstel van wet van de leden Halsema, Kalma en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (kamerstuk 30174) en het voorstel van wet van de leden Kalma, Halsema en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum, kamerstuk 30372). Het voorstel met betrekking tot het houden van een correctief referendum ziet op besluiten van het parlement, de provinciale staten en de gemeenteraad. De wet raadgevend referendum ziet enkel op besluiten van het parlement.

Op lokaal niveau hebben diverse gemeenten een referendumverordening vastgesteld en worden regelmatig referenda gehouden. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van relevante gebeurtenissen uit de afgelopen jaren.

Na een tiental jaren werd in 2004 duidelijk dat in het parlement geen meerderheid bestaat om op nationaal, provinciaal dan wel op gemeentelijk niveau een correctief raadgevend referendum in te voeren.

Daar aan voorafgaand hebben diverse staatscommissies de mogelijkheden van een referendum in Nederland onderzocht. De commissie Biesheuvel bracht in 1985 het advies uit over het correctief raadgevend referendum, waarvoor een wijziging van de Grondwet noodzakelijk was.

In 1996 werd voor het eerst een wetsvoorstel ingediend voor een grondwetsherziening tot invoering van het bindend correctief referendum. Na het reguliere wetgevingstraject te hebben doorlopen werd het voorstel van wet in 1997 door de Tweede Kamer als wet aangenomen en in 1998 door de Eerste Kamer.

Aangezien voor de invoering van een Referendumwet een grondwetswijziging noodzakelijk is, gelden een aantal extra regels. Het parlement moet de wet twee keer behandelen en tussen de eerste en de tweede lezing moeten Kamerverkiezingen worden gehouden. Bovendien moet bij de tweede lezing in beide kamers een tweederde meerderheid akkoord gaan met de nieuwe wet.

In 1999 vond met goed gevolg de tweede lezing in de Tweede Kamer plaats. Echter, in de Eerste Kamer sneuvelde het wetsvoorstel tijdens de Nacht van Wiegel. De daarop volgende kabinetscrisis monde uiteindelijk uit in een doorstart van Paars II in juni 1999, waarbij de coalitiepartijen nieuwe afspraken maakten in het zogenaamde Lijmakkoord. Deze afspraken omvatten onder meer het opnieuw indienen van het wetsvoorstel tot een correctief bindend referendum en een voorstel voor een Tijdelijke referendumwet (Trw). Deze laatste is op 1 januari 2002 in werking getreden en vervallen op 1 januari 2005. Het was de bedoeling dat daarna een nieuwe Referendumwet in werking zou treden, die een bindend referendum mogelijk maakt.

Op 29 juni 2004 heeft de Tweede Kamer echter de tweede lezing voor het wijzigen van de Grondwet - met het oog op het opnemen van bepalingen voor het correctief referendum- verworpen, aangezien geen tweederde meerderheid bestond van stemmen. Dit heeft ertoe geleid dat op nationaal niveau geen regeling voor bindende correctieve referenda (een Referendumwet) is vastgesteld.

In de Trw was een bepaling opgenomen dat de wet met ingang van 1 januari 2005 zou komen te vervallen. Op 14 oktober 2004 werd een initiatiefwetsvoorstel van de kamerleden Dubbelboer en Duyvendak, dat ertoe strekte de tijdelijkheid van de Trw ongedaan te maken, door de Tweede Kamer verworpen. Ook een landelijke regeling voor een raadgevend referendum is daarmee nooit vastgesteld.

Er is echter wel een landelijk referendum gehouden.

Naar aanleiding van een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer werd op 1 juni 2005 een nationaal referendum gehouden over het Europees Grondwettelijk Verdrag. De achterliggende gedachte was dat, zoals hierboven reeds uiteengezet, in Nederland een aparte procedure bestaat voor een wijziging van de Grondwet. Voor de Europese ‘grondwet’ bestaat geen vergelijkbare procedure. Om de Nederlandse kiesgerechtigde burgers toch een mogelijkheid te geven hun mening te uiten, is voor dit

unieke geval gekozen voor het houden van een referendum. Ook partijen die principieel tegen een referendum zijn stemden in met deze oplossing.

Het kabinet Balkenende II heeft in november 2005 een standpunt ingenomen over referenda3. In een notitie zijn onder meer de de verschillende referendumvormen uitgewerkt en worden de voor- en nadelen daarvan aangegeven. Het kabinet is van mening, in navolging van de commissie Biesheuvel, dat een correctief wetgevingsreferendum, in vergelijking met andere typen referenda, de minste spanningen oproept met het vertegenwoordigend stelsel. Met deze referendumvorm kan worden voorkomen dat het parlement wordt gepasseerd. Het instrument maakt het onmogelijk dat aan kiezers een vraagstuk wordt voorgelegd, waarover het parlement zich niet heeft uitgesproken. Het kabinet toonde zich geen voorstander van referenda die worden geïnitieerd door de wetgever en niet door de bevolking. Het parlement maakt immers zelf deel uit van het vertegenwoordigend stelsel en vormt hierop geen aanvulling. Verder is het mogelijk dat bij raadplegende referenda het risico toeneemt van misbruik door (belangengroepen van) kiesgerechtigden. Het kabinet was voorts van oordeel dat geen doorslaggevende redenen bestonden om de autonomie van gemeenten met betrekking tot referenda op enigerlei wijze te beperken. Ondanks het ontbreken van een nationale wet, moest op lokaal niveau het houden van referenda mogelijk zijn. Het is dus aan gemeenten zelf om te bepalen of zij van het instrument referendum gebruik willen maken.

Ervaringen met gehouden referenda in Nederland

De afgelopen jaren zijn tientallen referenda op gemeentelijk niveau gehouden. Allereerst kunnen worden genoemd de raadplegende referenda. Deze referendumvorm wordt in de praktijk vooral toegepast in het geval van een mogelijke gemeentelijke herindeling. Dit is blijkbaar een dusdanige ingrijpende beslissing dat het referenduminstrument wordt ingezet om de burger te raadplegen. Dit gebeurde in de volgende gemeenten: In 1997 in Harmelen, in 1998 in Nootdorp, Pijnacker, Leidschendam, Rijswijk en Voorburg, in 1999 in Uitgeest en Hengelo (OV), in 2000 in Heerjansdam, Nootdorp en Pijnacker, in 2001 in ’s Gravenzande. Leidschendam, Voorburg, De Lier, Maasland, Schipluiden, Monster, Naaldwijk, Neede en Wateringen, in 2002 in Son en Breugel, in 2003 in Ruurlo, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen, in 2004 in Warmond en Voorhout, in 2006 in Loenen en Moordrecht en in 2008 in Sevenum.

Raadplegende referenda over andere onderwerpen zijn gehouden in 2001 in de huidige gemeente Lingewaard over de naam van de nieuwe gefuseerde gemeente, in Utrecht over de toekomst van het stationsgebied (2002), in Gorinchem over een verkeerssituatie (2003), in Wijchen over de aanpak van de Markt (2004), in Middelburg over de locatie van het theater (2006) in Arnhem over drie varianten van de aan te leggen haven (2007), in Beverwijk over de aanpak van twee voormalige vuilstortplaatsen (2007), in Leiden over de aanleg van een sneltram door het centrum (2007) in Duiven over drie varianten voor de inrichting van het centrum (2008). In 2009 zal in de geherindeelde gemeente Aalten-Dinxperlo een referendum plaatsvinden over de naamgeving en in Tilburg over de komst van een shoppingmal.

Raadgevende referenda zijn gehouden in Amsterdam in over de vorming van een stadsprovincie (1995), de aanleg van IJburg en over de noord - zuid metrolijn (beide in 1997), in 2001 over een apart stadsdeel (binnenstad) en in 2002 over de verzelfstandiging van het gemeentelijke vervoersbedrijf. In Zandvoort in 1997 over het parkeerbeleid in het centrum. In 1999 in Gorinchem over de komst van een asielzoekerscentrum en in Nieuwegein over een verbouwing van het stadscentrum. In Groningen in 2001 en in 2006 de herinrichting van de grote markt. In 2001 is in Enschede over de bouw van een bedrijvenpark in een natuurgebied gestemd en in 2002 in Enkhuizen over de grondverkoop in verband met een bouwplan. In Delft is in 2006 gestemd over de uitbreiding van een camping.

Op basis van de Trw zijn vier referenda gehouden. In 2003 in Voerendaal over de gemeenschappelijke regeling, in 2004 in Hilversum en Huizen over respectievelijk de parkeerverordening en de speelautomatenhalverordening en over dit laatst genoemde onderwerp is in 2005 ook in Zwolle een referendum gehouden.

De evaluatie van de Trw4 geeft inzicht in de juridische, organisatorische, financiële en politiek-bestuurlijke gevolgen van de hierboven genoemde eerste drie gehouden referenda (de evaluatie was afgerond voordat het referendum in Zwolle werd gehouden). De juridische knelpunten zijn specifiek voor de Trw en derhalve in dit kader niet relevant. Qua organisatie is de uitvoering van het referendum zelf geen probleem. Dit sluit nauw aan bij de routine van verkiezingen, maar de fase van inleidend en definitief verzoek kost veel tijd en mankracht. Daarnaast is soms het proces voor burgers niet duidelijk zowel wat betreft onderwerp als wat betreft organisatie van het referendum.

De kosten zijn te verdelen in de kosten van het organiseren van het referendum en kosten voor voorlichting. Dit laatste kan per gemeente sterk verschillen en is onder meer afhankelijk van de keuze

of aan de verschillende partijen (voor en tegenstanders) subsidies voor promotie en voorlichting worden verstrekt.

Wat de politiek-bestuurlijke gevolgen betreft is een duidelijk knelpunt dat de bestuursorganen een ‘pettenprobleem’ hebben. Veroorzaakt door loyaliteit aan het voorgenomen besluit en de verantwoordelijkheid voor de organisatie, met name de voorlichting, bij het referendum. Een oplossing is het instellen van een referendumcommissie, zodat dit spanningsveld kan worden vermeden.

Een referendum kan zorgen voor politieke onrust en verstoorde politieke verhoudingen. Als het voor de burger niet heel helder is waar het referendum over gaat, is de kans groot dat kiezers door de campagne (al dan niet van de tegen partij) op het verkeerde been worden gezet en dus niet goed weten waar ze nu echt voor of tegen stemmen. In enkele gemeenten heeft dit consequenties gehad voor het vertrouwen in de politiek door burgers.

Doordat in de verordening wordt aangesloten bij de Kieswet procedure, is het referendum een ‘zwaar’ en kostbaar instrument. Doordat de procedure sterk op een verkiezing lijkt, verwacht de burger mogelijk dat de uitslag bindend is. Dat is echter niet erg als dit in het licht wordt gezien van de noodremfunctie van een referendum.

In geval van politieke tegenstellingen wordt snel geroepen dat een referendum gehouden moet worden. Vaak vindt een referendum dan toch niet plaats. Dit kan verschillende redenen hebben, zoals het kostenaspect, ongewenste vertraging in de besluitvorming of omdat het onderwerp zich niet leent voor een referendum. De werking van het referenduminstrument gaat uit van een gepolariseerd probleem (men is voor of tegen). Indien het vraagstuk helder uiteen wordt gezet en een duidelijk en genuanceerd antwoord mogelijk is, kan een referendum echter een nuttig instrument zijn om de mening van burgers te peilen.